

Sturing op natuurbeleid in het Investeringsbudget Landelijk gebied

D.A. Kamphorst,
T.A. Selnes en
M. Pleijte

De regie over de aanpak van natuurbeleidsproblemen verschuift met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007 verder naar de provincies. Tussen het rijk en de afzonderlijke provincies zijn zevenjarige bestuurs-overeenkomsten afgesloten over de te realiseren prestaties op de beleidsterreinen natuur, landschap, landbouw, recreatie, groen en milieu. Doel is het realiseren van een slagvaardiger sturing van het landelijk gebied door het rijk meer op afstand te laten sturen. De verwachting is dat de provincies de rijksdoelen op de verschillende beleidsterreinen, in samenwerking met andere gebiedspartners efficiënter kunnen realiseren, als onderdeel van gebiedsgerichte processen.

Voor het natuurbeleid zijn tot 2013 prestatieafspraken gemaakt over de Ecologische Hoofdstructuur, inclusief robuuste verbindingzones, milieukwaliteit EHS en Natura 2000, verdroging, Programma Beheer, Nationale Parken, soortenbescherming en beheer buiten de EHS. De vraag is nu wat het ILG betekent voor de aanpak van natuurbeleidsproblemen en wat gebiedsprocessen kunnen bijdragen aan het realiseren van de afspraken? Zie ook Kamphorst en Selnes (2007); Pleijte *et al.* (2008) en Selnes en Van der Wielen (2008). In deze onderzoeken zijn centrale sturingsvraagstukken rond het ILG verkend. Door middel van documentenstudies en interviews zijn de uitvoeringsprocessen in de provincies op kwalitatieve wijze geanalyseerd. De focus ligt daarbij op de recente en voorgenomen verschuivingen rond de beleidsuitvoering van het rijksbeleid en de betrokkenheid van overheden en hun gebiedspartners.

Resultaten

Gebiedsprocessen algemeen

Met de start van het ILG is het spanningsveld voor de provincies gegroeid om de regie strakker in handen te nemen omdat ze nu de afspraken met het rijk moeten realiseren. Dit leidt tot verschillende strategieën bij het uitzetten van de beleidsopgaven. Sommige provincies delegeren door naar gemeenten en waterschappen, andere naar gebiedscommissies en weer andere vragen gebiedscommissies meer een adviesrol te vervullen. Gebiedspartners en gebiedscommissies zijn op uiteenlopende manieren betrokken bij deze programmering, bijvoorbeeld door het schrijven van gebiedsprogramma's, jaarlijks of voor zeven jaar. Natuurbeleid wordt meestal uitgevoerd via het zogenaamde 'opdrachtenspoor' waarbij Dienst landelijk gebied de uitvoering in handen neemt via landinrichtingsprojecten. De veranderingen in de landinrichting met de Wet Inrichting Landelijk gebied (WILG) bieden provincies wel meer vrijheid en de mogelijkheid om dichter op de uitvoering te zitten zodat ze kansen in de gebieden kunnen grijpen. Beperkingen in de beleidsruimte zijn er onder meer door geormerkte gelden (zoals Programma Beheer). Dit betekent dat provincies minder makkelijk kunnen schuiven met gelden zoals in het ILG voorzien was.

Het ILG is een soort raamwerk voor beleid. Het bevat geen nieuwe doelen en is vooral een kader voor uitvoering. Er zijn ook andere relevante beleidsdomeinen, zoals ruimtelijke ordening, grondbeleid, woningbeleid, milieubeleid, verkeer en vervoer, landbouwbeleid, bodembeleid en het natuurbeleid zelf. De vraag is of deze vraagstuk-

ken steeds meer in elkaar verstrengeld raken. Dat is wel te verwachten als het ILG een stimulans wordt voor gebiedsgerichte werkprocessen en afwegingen die dwars door sectoren heen gaan. Voor Zuid-Holland en Overijssel hebben we onderzocht op welke wijze zij de natuuropgave programmeren in diverse gebiedsprocessen. Kenmerkend voor Zuid-Holland is de complexiteit van de opgaven door de grote ruimtedruk. Gebiedsgerichte samenwerking wordt daarom beschouwd als noodzakelijk voor de meeste opgaven. Bovenregionale gebiedsprocessen bevinden zich op een strategisch niveau, waar de bevoegdheden van actoren afzonderlijk niet toereikend zijn. Gebiedsgerichte processen en natuurbeleid zijn tot elkaar veroordeeld, is de belangrijkste conclusie in Zuid-Holland. De provincie zal bij de organisatie van de uitvoering niet voor een in ILG-verband provinciedekkende aanpak gaan, met een gebiedscommissie voor elk deelgebied. Zuid-Holland wenst een deel van de ILG-opgave vooral door te decentraliseren/delegeren naar de gebieden. Intern zijn er onvoldoende formatieplaatsen om alles zelf te doen. Het gaat er in de provincie om in te zetten op lopende afspraken, waar processen al lopen. De provincie acht het niet handig om in te zetten op het maken van nieuwe afspraken waarvan niet duidelijk is wat de bereidheid is van de partners om mee te doen. Het lastige zit nu in de formalisering van de plannen en de overgang naar een goede uitvoering.

In Overijssel speelt de gebiedsindeling een rol. Deze is nieuw met ILG. De gebiedsindeling is in Overijssel een complicerende factor voor gebiedsgericht werken. De indeling is vooral administratief van karakter en niet gevormd rond een

bepaald probleem. De provincie Overijssel worstelt, net als de meeste andere provincies overigens, met de inrichting van een faciliterende organisatiestructuur voor gebiedsprocessen. De provincie krijgt moeilijk een goede organisatiestructuur opgetuigd die aan de uitdagingen voor goed sectoraal en integraal gebiedsgericht beleid het hoofd kan bieden. Dit heeft, zeker het eerste ILG jaar 2007, ook invloed op de gebiedspartners, die bijvoorbeeld projectaanvragen kunnen doen, maar waarbij nog niet helemaal duidelijk is hoe en wat.

Gebiedsprocessen verdroging

De prestatieafspraken verdroging zijn via de TOP-lijst van de gebieden met de hoogste prioriteit in de ILG bestuursovereenkomsten opgenomen. Het sluiten van de contracten voor verdroging ging relatief gemakkelijk. Rijk en provincie zijn het over het algemeen met elkaar eens over verdrogingsdoelstellingen van natuurgebieden en de provincies konden inhoudelijk prioriteren. Provincies hebben tijdens de onderhandelingen met het rijk afstemming gezocht met gebiedspartners die relevant zijn voor de verdrogingsbestrijding. Enerzijds is sprake van europeanisering van het verdrogingsbeleid. De prestatieafspraken over verdroging en de realisatie daarvan hebben consequenties voor het realiseren van de nationale doelen in Natura 2000-gebieden. Deze doelen heeft de EU aan het rijk opgelegd (verticaal proces), maar waren ten tijde van het maken van de prestatieafspraken over de TOP-lijsten tussen rijk en provincies nog niet concreet gespecificeerd. Deze doelen moeten nog nader worden vastgesteld, wat vermoedelijk bij het opstellen van de beheerplannen Natura 2000 zal gebeuren. Dit

De provincie acht het niet handig om in te zetten op het maken van nieuwe afspraken waarvan niet duidelijk is wat de bereidheid is van de partners om mee te doen

geeft risico's van ambitieverlaging, omdat verdroging slechts één van de relevante factoren is bij het realiseren van deze doelen. Aan de andere kant verhoogt de sterke koppeling van het verdrogingsbeleid aan het Natura 2000-beleid de kans op realisatie van de verdrogingsdoelen, omdat de druk voor de realisatie van Europese doelen hoog is. Anderzijds is sprake van regionalisering. Het verdrogingsbeleid is meer dan voorheen onderdeel van het gebiedsgericht beleid. Dit leidt ook tot nieuwe machtsverhoudingen door het vormen van nieuwe coalities: sectorale verdrogingsnetwerken gaan op in integrale gebiedscommissies, waarmee de koppeling van het verdrogingsbeleid aan andere beleidsvelden sterker lijkt dan in het verleden het geval was, maar er dus ook meer betrokkenen met andere belangen dan verdroging, mee besluiten.

Provincies maken verschillende keuzes, bijvoorbeeld als het gaat om vernatting van landbouwpercelen of om vrijwillige grondverwerving. Noord-Brabant zet in op vergoedingen bij vernatting van landbouwpercelen en Drenthe en Noord-Holland nog niet. Noord-Brabant en Drenthe durven deels in te zetten op actieve grondverwerving en onteigening en Noord-Holland niet. Provincies geven de natuurdoelen globaal aan, maar dienen deze nader in te vullen en te checken op haalbaarheid. Hierin is Noord-Brabant verder dan Drenthe en Noord-Holland. Noord-Brabant is beter dan Drenthe in het vooraf operationaliseren van natuurdoelen en houdt doelstellingen van Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water beter in het oog. Drenthe is daarentegen beter in het aanbrengen van prioritering in de gebiedskeuze. Noord-Brabant heeft minder geld om per ha te investeren om tot oplossingen te

komen. De gebieden zijn gemiddeld kleiner. Daar staat een aantal sterke punten van Noord-Brabant tegenover, zoals grondverwerving voor essentiële percelen en het aanwijzen van trekkers per gebied (meestal waterschappen). Tabel 1 laat zien dat provincies op bepaalde aspecten tot verschillende keuzes komen.

Verkenning opties voor beleid

Het ILG is pas in 2007 van start gegaan, zodat het lastig is om het nu al te kunnen beoordelen. Wel vallen de volgende zaken op:

- Er zijn forse veranderingen gaande bij uitvoeringsorganisaties en bij de interne werkprocessen van provincies. Ook is er een grote variatie in de manier waarop provincies gebiedspartners bij de uitvoering betrekken.
- Natuurbeleid raakt sterk vervlochten met gebiedsgerichte processen.
- Over het algemeen is er meer beleidsruimte en meer vrijheid bij samenwerking met gebiedspartners dan in de landinrichting.

Provincies moeten de regie houden om natuur en landschap te waarborgen in gebiedsprocessen. Met het ILG is de provincie meer dan ooit natuurbeschermmer geworden. De vraag is nu wat gebiedsprocessen voor natuurbeleid betekenen.

- Gebiedsprocessen leveren in Zuid-Holland en Overijssel zeer belangrijke bijdragen aan de uitvoering van het natuurbeleid. Ze bieden een kader en een ontmoetingsplek voor legitimiteit en acceptatie, wat vooral van belang is bij het nemen van moeilijke besluiten. Ze zijn nodig om de basis te leggen voor een goede grondverwerving voor natuur en een goede inpassing met andere functies. Op het concrete uitvoe-

ringsniveau kan de provincie met DLG of terreinbeherende organisaties zaken onderling wel afhandelen, maar dan is er meestal een gebiedsproces georganiseerd dat dit mogelijk maakt.

- De vraag of het rijk dan wel het gebied 'leidend' moet zijn bij het beïnvloeden van natuurbeleid is ondergeschikt aan de grote behoefte aan daadkracht in de praktijk.
- In Zuid-Holland wordt vooral ingezet op lopende afspraken waar energie op zit. Gebiedspartners moeten wel samen zaken oppakken, want afzonderlijk hebben ze de bevoegdheden en competenties niet. Dat betekent voor het natuurbeleid dat er ingezet wordt op samenwerking in verschillende vormen.
- Overijssel kent een nieuwe gebiedsindeling, die niet rond een bepaald probleem is georganiseerd, maar administratief. Dat is wennen

voor de gebiedspartners. Het is ook zaak om goede relaties te leggen en te laten groeien tussen de gebiedsindelingen, de gebiedspartners en de gebiedsopgaven, inclusief de natuuropgave.

Welke vormen van sturing hanteren provincies bij (het organiseren van) de aanpak verdroging in ILG en welke dilemma's brengt dat met zich mee? Het verdrogingsbeleid heeft met twee bestuurlijke trends te maken: enerzijds europeanisering en anderzijds regionalisering. Hiermee staat het voor verschillende dilemma's:

- Met het kiezen van TOP-gebieden (gebieden met de meeste prioriteit) is het verdrogingsbeleid minder vrijblijvend en leidt het mogelijk tot meer spanningen in gebieden. De meeste TOP-gebieden zijn ook Natura 2000-gebieden, waar harde ecologische doelen voor gelden.

Tabel 1. Verschillen tussen de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland (bron: eigen bewerking van resultaten belronde onder coördinatoren verdroging van provincies www.verdroging.nl)

Sturingsaspecten/Provincies	Drenthe	Noord-Brabant	Noord-Holland
Verdere prioritering binnen de TOP-lijst	Grootste haalbaarheid voorrang	Grootste verplichting voorrang (Natura 2000)	Geen prioritering
Aandacht voor gebieden buiten de TOP-lijst	Alleen via andere sporen dan verdrogingsbestrijding	Lopende projecten	Alleen via andere sporen dan verdrogingsbestrijding
Bestuurlijke afspraken over uitvoering van TOP-lijst	Nieuwe afspraken in kader TOP-lijst	Nieuwe afspraken in kader TOP-lijst	Alles door elkaar
Aanwijzing verantwoordelijke stuurders per TOP-gebied	Nog niet aangewezen	Per grotere regio aangewezen	Voor de helft aangewezen
Actieve grondverwerving	Men denkt er nog over	Concreet aankoopplan	Concreet aankoopplan
Vergoeding natschade	Nog niet geregeld	Is geregeld	Nog niet geregeld
Metten van verdroging	Alleen meetnet voor Natura 2000	Provinciebreed verdrogingsmeetnet	Diverse meetnetten
ILG afspraken over extra kosten	Nee	Nee	Ja



- Het verdrogingsbeleid is in Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland meer onderdeel van het gebiedsgerichte beleid dan voorheen het geval was. De koppeling tussen het verdrogingsbeleid en andere beleidsvelden lijkt versterkt. Lijkt, zodat de kans op daadwerkelijke uitvoering toeneemt. Het betekent ook dat meer betrokkenen met andere belangen dan verdroging mee besluiten, wat bemiddeling van verschillende sectorale doelen, waaronder verdroging, kan betekenen.
- Nieuwe machtsverhoudingen ontstaan door vorming van nieuwe coalities: sectorale verdrogingsnetwerken gaan op in integrale gebiedscommissies, waarmee de koppeling van het verdrogingsbeleid aan andere beleidsvelden sterker lijkt dan in het verleden het geval was, maar waarbij ook meer betrokkenen met andere belangen dan verdroging mee besluiten.